FAGNER COSTA
Sociedade Individual de Advocacia

FAGNER HELDER COSTA FREITAS - ADVOGADO
Rua 9, nº 76, Cohab II, Canhotinho - PE.
(87) 9 8126-5247
fhc805@hotmail.com

PARECER JURÍDICO

PROCESSO LICITATÓRIO nº 042/2026
PREGÃO ELETRÔNICO FMS nº 015/2026 – SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS – SRP
OBJETO: Aquisição de materiais de limpeza em geral

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. TERMO DE REFERÊNCIA UNIFICADO. AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DE LIMPEZA EM GERAL, MATERIAIS DE LIMPEZA ESPECÍFICA, MATERIAIS DESCARTÁVEIS E EQUIPAMENTOS DE LIMPEZA. FASE PREPARATÓRIA. DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA, ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR, TERMO DE REFERÊNCIA, PESQUISA DE PREÇOS, ANÁLISE DE RISCOS OU JUSTIFICATIVA DE DISPENSA, AUTORIZAÇÃO DA AUTORIDADE COMPETENTE E MINUTAS DOS INSTRUMENTOS DA CONTRATAÇÃO. CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE. ART. 53 DA LEI Nº 14.133/2021. REGULARIDADE JURÍDICO-FORMAL CONDICIONADA AO SANEAMENTO E À CONFIRMAÇÃO DOS PONTOS INDICADOS. POSSIBILIDADE DE PROSSEGUIMENTO, OBSERVADAS AS RECOMENDAÇÕES E RESSALVAS DA CONCLUSÃO.

I – RELATÓRIO

O Fundo Municipal de Saúde de Brejão/PE solicitou a instauração de processo licitatório, mediante Termo de Referência unificado, tendo por objeto o registro formal de preços para eventual e futura aquisição de materiais de limpeza em geral, materiais de limpeza específica, materiais descartáveis e equipamentos de limpeza, destinados ao atendimento das necessidades da Prefeitura Municipal, do Fundo Municipal de Saúde, do Fundo Municipal de Educação, do Fundo Municipal de Assistência Social e de suas respectivas unidades, conforme detalhamento, quantidades e especificações constantes do Termo de Referência.

Conforme consta dos autos, a contratação tem por finalidade assegurar a continuidade das atividades administrativas e dos serviços públicos municipais, especialmente a manutenção da higiene,

FAGNER HELDER COSTA FREITAS - ADVOGADO
Rua 9, nº 76, Cohab II, Canhotinho - PE.
(87) 9 8126-5247
fhc805@hotmail.com

limpeza, salubridade e adequado funcionamento das unidades públicas, incluindo unidades de saúde, escolas, centros de assistência social e demais instalações municipais.

Por se tratar de procedimento com Termo de Referência unificado, as demandas dos órgãos e fundos municipais foram consolidadas em um único documento. A unificação do Termo de Referência, por si só, não configura irregularidade, desde que os autos identifiquem formalmente o órgão gerenciador e os órgãos participantes, demonstrem a origem dos quantitativos consolidados e estabeleçam as responsabilidades de cada unidade beneficiária.

Após a formalização da demanda e a instrução inicial do procedimento, foram juntados aos autos os documentos pertinentes à fase preparatória, incluindo o Documento de Formalização da Demanda – DFD, o Estudo Técnico Preliminar – ETP, o Termo de Referência unificado, a pesquisa de preços, a análise de riscos ou a justificativa para sua dispensa, a autorização da autoridade competente, a minuta do edital e seus anexos, bem como as minutas dos instrumentos pertinentes à contratação, incluindo a ata de registro de preços e o instrumento contratual aplicável, conforme o caso.

O Termo de Referência apresenta, entre outras informações, a seguinte justificativa:

> **A aquisição de materiais de limpeza por meio de registro formal de preços é essencial para atender as necessidades de manutenção da higiene e limpeza das instalações da Prefeitura Municipal, bem como das unidades vinculadas aos Fundos Municipais de Saúde, Educação e Assistência Social. Esses materiais são indispensáveis para garantir condições adequadas de trabalho e atendimento à população, principalmente em setores como unidades de saúde, escolas e centros de assistência social, onde a limpeza regular e rigorosa é fundamental para a promoção da saúde, segurança e bem-estar dos usuários e servidores.**

O valor total estimado da contratação é de R$1.526.087,43 (um milhão, quinhentos e vinte e seis mil, oitenta e sete reais e quarenta e três centavos), adotando-se o critério de julgamento do menor preço por item.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

FAGNER HELDER COSTA FREITAS - ADVOGADO
Rua 9, nº 76, Cohab II, Canhotinho - PE.
(87) 9 8126-5247
fhc805@hotmail.com

A presente análise fundamenta-se no Art. 53, *Caput* e §1°, da Lei Federal n° 14.133/2021, que estabelece o controle prévio de legalidade da fase preparatória das contratações públicas por meio da análise jurídica.

A manifestação limita-se ao exame jurídico-formal dos elementos apresentados, sem substituir a atuação dos setores requisitantes, técnicos, de compras, contábil, financeiro, de controle interno ou da autoridade competente quanto aos aspectos de natureza técnica, operacional, sanitária, econômica, quantitativa, orçamentária e de mérito administrativo.

2.1. Fase preparatória e Termo de Referência unificado

Da análise dos autos, verifica-se, em princípio, a juntada do Documento de Formalização da Demanda, do Estudo Técnico Preliminar, do Termo de Referência unificado, da pesquisa de preços, da análise de riscos ou respectiva justificativa de dispensa, da autorização da autoridade competente, da minuta do edital e seus anexos, bem como das minutas da ata de registro de preços e do instrumento contratual aplicável.

A utilização de Termo de Referência unificado é juridicamente admissível quando a contratação atende simultaneamente a diversos órgãos, fundos ou unidades da Administração, desde que haja consolidação documentada das demandas. Recomenda-se, portanto, que antes da publicação sejam confirmados nos autos:

a) a identificação do órgão gerenciador e dos órgãos participantes;
b) a indicação individualizada das demandas e dos quantitativos atribuídos a cada órgão ou fundo;
c) a autorização das autoridades competentes e a competência para condução centralizada do procedimento;
d) a definição das responsabilidades pela contratação, gestão, fiscalização, recebimento e pagamento;
e) a compatibilidade entre o Termo de Referência unificado, o edital, a ata e os instrumentos decorrentes.

A denominação "Pregão Eletrônico FMS" poderá ser mantida se o Fundo Municipal de Saúde atuar formalmente como órgão gerenciador, houver competência administrativa para tanto e os demais órgãos estiverem identificados como participantes. A nomenclatura, isoladamente, não define a validade do certame, mas os documentos devem refletir com clareza a estrutura administrativa da contratação.

FAGNER HELDER COSTA FREITAS - ADVOGADO
Rua 9, nº 76, Cohab II, Canhotinho - PE.
(87) 9 8126-5247
fhc805@hotmail.com

2.2. Necessidade administrativa, objeto e modalidade

A contratação encontra justificativa na necessidade de assegurar a continuidade dos serviços públicos e a adequada manutenção das instalações municipais. Quanto às necessidades específicas da saúde, a medida também se relaciona à proteção do direito fundamental à saúde, previsto nos arts. 6º e 196 da Constituição Federal. As referências constitucionais, contudo, devem ser utilizadas de modo compatível com a abrangência do objeto, que também atende às áreas de educação, assistência social e administração geral.

A definição do objeto constante do Termo de Referência permite, em princípio, seu enquadramento como bem comum, desde que as especificações sejam objetivas, usuais de mercado e suficientes para definir o padrão de qualidade esperado, razão pela qual se mostra adequada a adoção do pregão eletrônico, nos termos do art. 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133/2021, com julgamento pelo menor preço por item, conforme art. 33, inciso I, do mesmo diploma legal.

2.3. Sistema de Registro de Preços

A utilização do Sistema de Registro de Preços mostra-se compatível, em princípio, com a contratação, diante da previsão de fornecimentos futuros, parcelados e conforme a demanda efetiva das unidades municipais. Devem ser observadas as disposições dos Arts. 82 a 86 da Lei nº 14.133/2021 e da regulamentação municipal aplicável.

A justificativa deve evidenciar a variação da demanda, a conveniência de não definir previamente todas as contratações e a necessidade de entregas parceladas. A ata de registro de preços não se confunde com o contrato administrativo e não obriga a Administração a contratar a totalidade dos quantitativos registrados. Cada contratação deverá observar a necessidade efetiva, a disponibilidade orçamentária e a formalização do instrumento cabível.

O edital e a ata deverão definir claramente a vigência, os quantitativos máximos, as condições de fornecimento, a possibilidade ou não de adesões, as regras de revisão, atualização e cancelamento dos preços e os instrumentos que serão utilizados para as contratações decorrentes, tais como contrato, nota de empenho, autorização de fornecimento ou instrumento equivalente.

FAGNER HELDER COSTA FREITAS - ADVOGADO
Rua 9, nº 76, Cohab II, Canhotinho - PE.
(87) 9 8126-5247
fhc805@hotmail.com

2.4. Pesquisa de preços e valor estimado

A pesquisa de preços deverá fundamentar o valor estimado de R$1.526.087,43, observando o Art. 23 da Lei nº 14.133/2021, a regulamentação aplicável, a metodologia adotada, as fontes consultadas e a compatibilidade entre os preços pesquisados e as especificações do objeto.

Antes da publicação, recomenda-se a validação formal pelo setor competente, especialmente quanto à atualidade das fontes, equivalência das especificações, volume e unidade de fornecimento, concentração, embalagem, rendimento, frete, tributos e demais custos incidentes, bem como à existência de memória de cálculo e ao tratamento de preços inexequíveis ou excessivamente elevados.

2.5. Parcelamento e julgamento por item

O critério de julgamento pelo menor preço por item é, em princípio, adequado ao objeto, por favorecer a ampliação da competitividade. Deve, contudo, ser confirmada a autonomia dos itens, a ausência de dependência técnica entre eles, a inexistência de prejuízo logístico ou operacional e a preservação da economia de escala. Eventuais agrupamentos deverão ser acompanhados de justificativa técnica específica.

2.6. Habilitação e tratamento favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte

As exigências de habilitação jurídica, fiscal, social, trabalhista, econômico-financeira e técnica deverão permanecer limitadas ao necessário para demonstrar a capacidade dos licitantes, em conformidade com os Arts. 62 a 70 da Lei nº 14.133/2021. Em especial, deverão ser evitadas exigências de atestados, licenças, registros profissionais, índices contábeis ou comprovações que não guardem pertinência e proporcionalidade com os itens licitados.

O edital deverá disciplinar, de forma expressa e item a item, a aplicação dos benefícios da Lei Complementar nº 123/2006, incluindo, quando cabível, a participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte para itens de até R$ 80.000,00, o empate ficto, a regularização fiscal e trabalhista e eventual cota reservada. A não aplicação de qualquer benefício deverá ser motivada com base nas hipóteses legais pertinentes, como inexistência de

FAGNER HELDER COSTA FREITAS - ADVOGADO
Rua 9, nº 76, Cohab II, Canhotinho - PE.
(87) 9 8126-5247
fhc805@hotmail.com

fornecedores competitivos, inviabilidade de execução, ausência de vantagem ou prejuízo à economia de escala.

2.7. Inversão das fases

A regra geral do Art. 17 da Lei nº 14.133/2021 prevê a realização da habilitação após a apresentação e o julgamento das propostas. No pregão, a fase de habilitação poderá anteceder as fases de apresentação de propostas e lances e de julgamento, desde que haja ato motivado, com explicitação dos benefícios decorrentes, e previsão expressa no edital, nos termos do § 1º do referido artigo.

A justificativa constante do Termo de Referência, ao mencionar a conveniência de verificar previamente a habilitação dos participantes, constitui fundamento inicial, mas recomenda-se o seu aperfeiçoamento. A antecipação não deve ser justificada apenas pelo propósito genérico de evitar a análise de propostas de licitantes que posteriormente poderiam ser inabilitados. Deve haver indicação concreta das particularidades deste certame, tais como a quantidade esperada de participantes, a complexidade ou extensão da documentação, a necessidade de validação prévia de requisitos técnicos ou a redução comprovada de retrabalho.

Assim, a adoção da inversão das fases deverá ficar condicionada à existência de ato motivado específico da autoridade competente ou do agente responsável, com explicitação dos benefícios concretos esperados, além de previsão clara no edital. Na ausência de motivação suficiente, recomenda-se a adoção da ordem ordinária das fases.

2.8. Aspectos sanitários e especificações dos produtos

Considerando a inclusão de materiais de limpeza específica e materiais descartáveis destinados também a unidades de saúde, o Termo de Referência deverá exigir, somente quando pertinente ao item, comprovação de registro, notificação ou autorização sanitária, regularidade perante os órgãos competentes, rotulagem, composição, concentração, validade mínima, acondicionamento, transporte e armazenamento. Tais exigências devem ser proporcionais e não podem restringir a competição sem justificativa técnica.

2.9. Compatibilidade das minutas e orçamento

As minutas do edital, da ata de registro de preços e do contrato, conforme o caso, deverão manter compatibilidade entre si e com o Termo de Referência, especialmente quanto às condições de

FAGNER HELDER COSTA FREITAS - ADVOGADO
Rua 9, nº 76, Cohab II, Canhotinho - PE.
(87) 9 8126-5247
fhc805@hotmail.com

fornecimento, prazos e locais de entrega, critérios de recebimento, obrigações das partes, gestão e fiscalização, sanções administrativas, pagamento, vigência, revisão de preços e extinção contratual.

A existência de valor estimado para a licitação não se confunde com empenho antecipado da totalidade do objeto. Cada contratação decorrente da ata deverá ser precedida da verificação de disponibilidade orçamentária e financeira e da formalização do instrumento adequado, conforme a legislação e as normas municipais aplicáveis.

2.10. Limites da manifestação

Esta manifestação não substitui a responsabilidade dos setores competentes pela exatidão dos quantitativos, adequação técnica das especificações, suficiência da pesquisa de preços, formação da demanda, disponibilidade orçamentária e financeira, conformidade sanitária, conveniência e oportunidade da aquisição. O exame jurídico, contudo, alcança a verificação da existência de motivação, pertinência, proporcionalidade e compatibilidade jurídica desses elementos com a contratação pretendida.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, após a análise dos documentos que integram o Processo Licitatório nº 042/2026 – Pregão Eletrônico FMS nº 015/2026 – Sistema de Registro de Preços, verifica-se que os autos contêm, em princípio, os documentos essenciais da fase preparatória e que a adoção de Termo de Referência unificado é juridicamente admissível para consolidar as demandas da Prefeitura Municipal e dos Fundos Municipais, desde que preservada a identificação das unidades participantes e a adequada distribuição das responsabilidades.

A contratação pretendida, consistente na aquisição de materiais de limpeza em geral, materiais de limpeza específica, materiais descartáveis e equipamentos de limpeza, mostra-se compatível, em princípio, com a modalidade pregão eletrônico, com o critério de julgamento pelo menor preço por item e com a adoção do Sistema de Registro de Preços, considerando a natureza comum do objeto, a necessidade de fornecimentos parcelados e a possibilidade de contratação conforme a demanda efetiva.

FAGNER HELDER COSTA FREITAS - ADVOGADO
Rua 9, nº 76, Cohab II, Canhotinho - PE.
(87) 9 8126-5247
fhc805@hotmail.com

Todavia, o prosseguimento do certame e a publicação do edital deverão ficar condicionados à confirmação ou ao saneamento dos seguintes pontos:

1. identificação formal do órgão gerenciador e dos órgãos participantes, com demonstração da competência para a condução centralizada do procedimento;

2. individualização ou rastreabilidade das demandas e dos quantitativos consolidados no Termo de Referência unificado;

3. complementação da justificativa da adoção do Sistema de Registro de Preços e definição precisa dos instrumentos das contratações decorrentes;

4. validação da pesquisa de preços, inclusive quanto às fontes, atualidade, equivalência das especificações, memória de cálculo e custos incidentes;

5. confirmação da adequação do parcelamento por item e apresentação de justificativa para eventuais agrupamentos;

6. análise individualizada da aplicação dos benefícios da Lei Complementar nº 123/2006 e motivação para eventual afastamento;

7. revisão da justificativa para a inversão das fases e, se mantida, edição de ato motivado específico com indicação concreta dos benefícios decorrentes e previsão expressa no edital;

8. adequação das exigências sanitárias e técnicas aos produtos efetivamente licitados, evitando restrições indevidas à competitividade;

9. conferência final da compatibilidade entre o edital, o Termo de Referência unificado, a ata de registro de preços e o instrumento contratual;

10. correção das inconsistências formais e materiais identificadas na minuta, inclusive a redação e a transcrição do Art. 17, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

Após o saneamento desses pontos e não sendo identificadas outras irregularidades nos autos, poderá a Administração autorizar a

FAGNER HELDER COSTA FREITAS - ADVOGADO
Rua 9, nº 76, Cohab II, Canhotinho - PE.
(87) 9 8126-5247
fhc805@hotmail.com

publicação do edital e a realização da sessão pública, sem prejuízo da responsabilidade dos setores técnicos e da autoridade competente quanto aos aspectos administrativos, quantitativos, econômicos, sanitários, orçamentários e financeiros da contratação.

Assim, a manifestação é favorável ao prosseguimento de forma condicionada, não se tratando de aprovação irrestrita ou de declaração de regularidade plena dos elementos cuja validação compete aos setores administrativos e técnicos responsáveis.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Brejão/PE, 14 de agosto de 2026.

FAGNER HELDER COSTA FREITAS:00875144438

Assinado digitalmente por FAGNER HELDER COSTA FREITAS:00875144438
ND: C=BR, CN=FAGNER HELDER COSTA FREITAS:00875144438, O=ICP-Brasil, OU=videoconferencia
Razão: Eu sou o autor deste documento
Localização:
Data: 2026.08.14 13:27:16-03'00'
Foxit PDF Reader Versão: 2026.1.1

FAGNER COSTA SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA
CNPJ nº 30.247.430/0001-73
FAGNER HELDER COSTA FREITAS
CPF nº 008.751.444-38